APR192018_01D7101 · L-1A · 中文参考译文

本文由美杰华咨询根据英文原文整理，以英文原文为准。

美国公民及移民服务局 行政上诉办公室非先例决定

关于 T-S-, LLC 案 日期：2018年4月19日

对佛蒙特服务中心决定的上诉

申请：表格 I-129，非移民工作者申请

申请人是一家全球定位服务（GPS）设备销售商和服务提供商，寻求根据 L-1A 非移民身份（跨国公司调派人员）继续聘用受益人为其总裁。1 参见《移民与国籍法》（本法）第 101(a)(15)(L) 条，8 U.S.C. § 1101(a)(15)(L)。L-1A 身份允许公司或其他法律实体（包括其关联公司或子公司）将符合条件的境外雇员临时调派至美国从事管理或行政职务。

佛蒙特服务中心审理主任否决了该申请，认定记录未能证明受益人在延期申请下将受聘于管理或行政职务。

在上诉中，申请人主张其已提交足够详细的职责说明和支持性文件，证明受益人将担任行政职务。

经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立 L-1A 非移民签证身份的资格，符合条件的组织必须在受益人申请入境美国之前的三年内，已连续一年雇用受益人担任管理或行政职务。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(B)。此外，受益人必须寻求临时进入美国，以继续向同一雇主或其子公司或关联公司提供其服务，担任管理或行政职务。同上。

1 申请人此前曾代表受益人提交了一份“ 新办公室 ”申请，该申请获批，有效期为2016年8月16日至2017年7月30日。“ 新办公室 ”是指通过母公司、分支机构、关联公司或子公司在美国开展业务不足一年的组织。8 C.F.R. § 214.2(l)(1)(ii)(F)。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C) 的规定允许“ 新办公室 ”运营在申请获批之日起一年内支持行政或管理职位。

关于 T-S-, LLC 案

寻求延期涉及新办公室的 L-1A 申请的申请人，必须提交一份关于受益人在过去一年内以及延期申请下职责的说明；一份描述新办公室人员配置及所任职位数量和类型的证据；其财务状况的证据；其过去一年一直在开展业务的证据；以及其与受益人的境外雇主保持符合条件关系的证据。8 C.F.R. § 214.2(l)(14)(ii)。

二、在美国担任行政职务

需要处理的唯一问题是，申请人是否已证明受益人在延期申请下将担任行政职务。申请人并未主张受益人将受聘于管理职务。因此，我们将分析限于受益人是否将受聘于行政职务。

本法将“行政职务”定义为在组织内的一项指派，其中雇员主要指导该组织或该组织的主要组成部分或职能的管理；确立该组织、组成部分或职能的目标和政策；在自由裁量决策中行使广泛的自主权；并且仅接受该组织的高层管理人员、董事会或股东的一般监督或指导。本法第 101(a)(44)(B) 条。

在审查特定受益人的行政职务时，我们将审查申请人对工作职责的描述。申请人对工作职责的描述必须清楚地描述受益人将履行的职责，并表明此类职责是否属于行政职务。参见 8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(ii)。除所要求的工作职责描述外，美国公民及移民服务局（USCIS）还审查公司的组织结构、受益人下属雇员的职责、是否有其他雇员使受益人免于履行操作性职责、业务的性质，以及任何有助于理解受益人实际职责和在业务中角色的其他因素。因此，我们将讨论有关受益人工作职责的证据，以及有关申请人业务性质、人员配置水平和组织结构的证据。

A. 职责

在否决申请时，审理主任认定申请人似乎不具备足够的组织复杂性以支持受益人担任符合条件的行政职务。审理主任认定受益人的职责只是重复了行政法规对行政人员的定义，并表示申请人未提交支持性文件以证实其履行行政级别职责。在上诉中，申请人主张其已提供受益人行政职责的具体例子以及支持性文件予以佐证。

根据行政职务的定义，申请人必须首先证明受益人将履行某些高层职责。Champion World, Inc. v. INS, 940 F.2d 1533 (9th Cir.

1991)（未出版的目录决定）。其次，申请人必须证明受益人将主要从事行政职责，而非与申请人的其他雇员一起从事普通操作性活动。参见 Family Inc. v. USCIS, 469 F.3d 1313, 1316 (9th Cir. 2006)；Champion World, 940 F.2d 1533。

申请人表示其成立于2016年，“ 目标是将优质的全球定位服务和追踪设备带给美国的企业和个人消费者 ”。申请人表示，作为总裁，受益人将负责“ 制定短期和长期政策、目标、战略、程序和方案 ”，并指出其参加“ 商业辅导课程 ”、聘请“ 私人商业教练 ”以及“ 与潜在投资者和商人 ”会面。申请人还表示，受益人将把时间用于“ 规划和指导公司的财务、治理和商业运营 ”，并指出其实施了“ 洛克菲勒习惯管理方法 ”并定期召开员工会议。此外，申请人解释称，受益人将负责“ 协调和制定准确的预算……用于行政和营销 ”，包括审阅由“ 会计团队 ”编制的财务报表。申请人还表示，受益人将把时间用于“ 招聘和监督公司管理团队并委派监督 ”。申请人进一步强调受益人决定采用基于“ 商业关系和推荐 ”的特定招聘理念。

此外，申请人表示，受益人将把时间用于进行“ 年度评估并确保最高水平的客户服务 ”，包括采用和实施境外雇主使用的员工评估表。申请人还表示，受益人将负责监督“ 从事日常工作的下属雇员和分包商 ”、“ 探索和确定进一步投资的需求 ”、“ 协调国际战略规划 ”，并参加境外雇主的月度和季度会议。申请人进一步解释称，受益人将把时间用于“ 与银行以及 GPS 产品和服务的供应商和供货商谈判 ”、与“ 潜在供应商和服务提供商 ”会面、“ 与股东确定更新的营销和推广策略 ”、“ 努力制定营销策略 ”、“ 分析战略联盟 ”，以及确定推出新服务的新机会。

申请人未提交足够详细的职责描述，以说明其日常行政级别的职责，或可信地证明其将把时间主要用于符合条件的任务。受益人的职责描述包括若干可适用于任何行业任何行政人员的一般性职责，并未提供关于其角色实际性质的深入了解。申请人提供的例子不足，支持性文件也很少，无法证明受益人履行了符合条件的职责，例如其制定的短期和长期目标、战略、程序和方案，其管理的商业运营，其为行政或营销制定的预算，其寻求获得的进一步投资，其实施的国际战略规划，其处理的关键问题或优先事项，其会面的供应商或服务提供商，其更新或制定的营销或推广策略，或其推出的新服务。具体细节显然是判断受益人职责主要

关于 T-S-, LLC 案

属于行政性质还是管理性质的重要指标，否则满足定义就只是重复法规而已。Fedin Bros. Co., Ltd. v. Sava, 724 F. Supp. 1103, 1108 (E.D.N.Y. 1989), aff'd, 905 F.2d 41 (2d. Cir. 1990)。

就受益人提交的关于其日常行政职责的具体情况和文件而言，我们并不认为这些材料可信地证明其主要专注于行政层面的任务。例如，申请人提及受益人参加"商业辅导课程"、与"商业教练"的讨论、实施"洛克菲勒习惯管理哲学"以及采纳基于"商业关系和推荐"的招聘理念。这些哲学的性质不仅不明确，申请人也未证明或记录这些活动如何转化为受益人日常的行政层面职责。

申请人还提及受益人与银行、供应商和供货商的谈判。然而，申请人提交的文件表明这些谈判是有限的。例如，这些所称谈判的证据包括与一家潜在GPS设备供应商签订的一次性非约束性谅解备忘录。此外，申请人提交了与一家银行、一家会计服务机构和一家薪资服务提供商的格式合同，用于资金转账、完成公司年度IRS申报以及以每季度200美元为公司提供薪资服务。这些支持文件并未证明受益人如所称那样持续与其他供应商、供货商和分包商进行行政层面的谈判。同样，申请人提供了一份所称由受益人制定的"行为手册、一般政策和人力资源政策"。我们认为该证据同样不能证明受益人定期履行行政层面职责。所称政策未提及申请人的具体业务，仅列明了可适用于任何行业任何员工的一般原则，如"真实、透明、准确和完整"或保持"与……上级和同事的和谐"。总之，申请人未能充分记录受益人在申请之日主要致力于行政层面职责。

尽管受益人在组织中担任高级职位，但其将管理或指导一家企业的事实并不必然确立其符合该法第101(a)(44)条含义内以行政身份作为公司内部调职人员的分类资格。根据法规，该分类的资格要求职位的职责"主要"为行政性质。该法第101(A)(44)(B)条。受益人可以对申请人的日常运营行使自由裁量权，并拥有在自由裁量决策方面所需级别的权限；然而，仅凭职位描述不足以确立其实际职责将主要为行政性质。

B. 人员配置

如果人员配置水平被用作确定个人是否以管理或行政身份行事的因素，USCIS会考虑组织的合理需求，结合

组织的总体目的和发展阶段。参见该法第101(a)(44)(C)条。

为支持2017年6月20日的申请，申请人称其雇用了四名个人，包括受益人。提交的组织结构图显示受益人监督一名运营经理，该运营经理又监督一名行政助理和一名"技术专家#1"。申请人表示，到2017年底，其计划再雇用六名员工，包括一名安装人员、一名系统专家、一名销售代表、一名运营助理、一名客户服务代表和一名前台接待员。申请人解释称，公司产品的销售由技术专家处理，由运营经理监督。

申请人进一步称，运营经理处理"向公司较大客户高管的销售"，并负责雇用和解雇公司较低级别员工、与公司销售和客户服务代表会面、建立和维护培训计划、向下属经理提供指导、领导安装人员团队以及监督营销和推广策略。申请人指出，"其员工完全免除[受益人]履行不合格职责。"然而，在后来提交的商业计划中，申请人称"[受益人]将在2017年底前免除履行不合格职责。"

在2017年9月回应证据请求（RFE）时，申请人提交了一份全新的组织结构图，反映公司由受益人监督的五个部门组成，包括运营、营销、行政、会计以及创新与技术部门。该图显示运营经理监督一名负责安装的"外包承包商"以及空缺的运营助理、销售代表和客户服务代表职位。申请人进一步解释称，营销部门由一名外国雇主经理监督，行政部门由另一名外国员工即人力资源总监指导。它还称人力资源总监监督一名行政助理（也是外国员工）和一名行政助理。此外，申请人表示创新与技术部门由一名新员工即IT经理和一名技术专家组成。最后，该图指明会计部门由一名外国会计和预算经理以及一名处理会计事务的承包商组成。

在上诉中，申请人称受益人监督五个部门，包括下属经理和专业人员。申请人还强调四名外国员工，并声称他们支持其在美国的运营，使受益人免于履行不合格的运营职责。它主张审理主任未考虑全部证据和申请人的合理需求。

作为初步事项，申请人提出了两个实质上不同的组织结构，仅相隔约三个月，令人对其实际组织结构产生疑问。为支持申请，申请人未提及外国

员工在申请人组织结构中的参与；然而在回应RFE时，其在组织结构图中纳入了五名外国员工，等于美国本土员工的数量。申请人也未提交任何证据证实其作为运营的一部分定期聘用外国员工，或这些员工在申请之日可被视为其组织结构图的一部分。总之，这使得申请人在回应RFE时提交的组织结构图的可信度存在重大疑问。申请人明显对记录作出的实质性修改表明，其在申请之日的人员配置不足以支持受益人担任行政身份。申请人必须通过独立的、客观的证据解决记录中的差异，指明真相所在。Matter of Ho, 19 I&N Dec. 582, 591-92 (BIA 1988)。

申请人必须确立从申请提交之时起并持续至裁决期间，移民福利的所有资格要求均已满足。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。因此，需要分析的相关组织结构图是申请之日存在的结构。证据表明，申请人在申请之日的人员配置不足以支持受益人担任行政身份。如前所述，申请人表示在申请之日其仅雇用了三名下属（除受益人外），即一名监督一名技术专家和一名行政助理的运营经理。然而，申请人的支持信和商业计划揭示了大量不合格的运营职责，包括处理"大量安装"、销售活动、GPS设备服务、订单交付、设备部署、销售线索生成、营销活动、处理客户咨询、"24x7, 365"技术支持、软件支持和更新以及其他运营层面职责。一名运营经理和另外两名运营层面员工似乎不太可能足以履行这一广泛的运营职能清单。

此外，申请人未指明在申请之日由谁履行这些任务。所述运营经理的职责包括很少的运营层面任务，使得在申请之日由谁履行这些职责更加不明确。事实上，运营经理的职责反映其将负责监督销售和客户支持代表、建立和维护培训计划、向下属经理提供指导以及领导安装人员团队。然而，在申请之日，提交的组织结构图并未显示受益人的唯一下属即运营经理拥有下属经理或多名称销售代表，也未显示申请人雇用了"一个安装人员团队"。

申请人还主张，其聘用独立承包商为该企业执行不符合条件的运营任务，包括一家负责安装的供应商和另一家从事会计事务的供应商。然而，申请人提交的佐证该主张的支持性证据很少。例如，记录中几乎没有迹象表明，截至申请提交之日，申请人定期聘用一家安装承包商；事实上，支持申请的材料的未提及该承包商。此外，尽管申请人确实提交了证据，证明其与一家会计承包商签订了合同，以完成其 IRS 表格、美国合伙企业收入申报表以及 I-040 NR 表格、美国非居民外国人所得税申报表，但该合同反映

这些服务在2017年期间金额将低于2,250美元。该证据并不表明该承包商是作为会计资源被定期聘用的，也不表明其可被视为申请人所主张的公司内部“ 会计部门 ”的一部分。简言之，申请人提供的证据很少，不足以表明其聘用独立承包商以使受益人及其少数下属免于承担不符合条件的运营任务。

因此，在没有澄清和充分支持性证据说明哪些员工在履行企业众多不符合条件的运营职责的情况下，看来截至申请提交之日，受益人实质上从事了这些职责。事实上，申请人在所提供的商业计划中表示，受益人直到2017年底、即申请提交之日数月之后才会免于这些任务。证据并不表明，截至申请提交之日，受益人已被免除履行不符合条件的运营任务，且其时间主要集中于执行层职责。主要履行生产产品或提供服务所需任务的雇员，不被视为“ 主要 ”以执行身份受雇。参见，例如，该法第101(a)(44)(A)和(13)条（要求某人“ 主要 ”履行所列举的管理或执行职责）；Matter of Church Scientology Int'l, 19 I&N Dec. 593, 604 (Comm'r 1988)。

在上诉中，申请人还强调一项已采纳决定对当前事项的适用性，主张该决定支持受益人的资格。参见 Matter of Z-A-, Inc., Adopted Decision 2016-02 (AAO Apr. 14, 2016)。然而，我们认为申请人对该事项的援引不具说服力。我们注意到，Matter of Z-A- 涉及一名在美国没有下属的L-1A职能经理。此外，该案涉及的是经理，而非如申请人在本事项中所主张的高管。无论如何，我们承认 Matter of Z-A- 在评估受益人是否符合经理资格时考虑了受益人的外国下属。然而，Matter of Z-A- 中的申请人提交了“ 关于海外员工所提供支持的大量证据 ”。在此，申请人提交的关于其聘用外国雇员支持其运营的证据很少甚至没有。事实上，这一所谓的外国雇员支持在申请提交之日并未被提及，而是在回应补证通知和上诉时突然强调，且没有支持性证据。此外，在 Matter of Z-A- 中，我们还指出有证据表明外国下属为美国市场履行“ 生产规划、技术支持、研究与开发、销售、物流和分销 ”。相比之下，申请人没有提供其外国雇员履行此类运营层面任务的支持性证据。

如前所述，申请人主张受益人符合高管资格。“ 高管身份 ”一词的法定定义侧重于某人在复杂组织层级（包括组织的主要组成部分或职能）中的较高职位，以及该人指导该组织的权力。该法第101(a)(44)(B)条。根据该法，受益人必须有能力“ 指导管理层 ”并“ 确立该组织的目标和政策 ”。该定义的内在要求是，组织必须设有下属管理层级雇员供受益人指导，且受益人必须主要关注组织的总体目标和政策，而非企业的日常运营。个人不会仅因拥有高管头衔或作为所有者或唯一管理雇员“ 指导 ”企业而在该法下被视为高管。受益人

还必须行使“广泛的自由裁量决策权”，且仅接受“上级高管、董事会或组织股东的一般监督或指导”。同上。

然而，正如我们所讨论的，申请人未能充分证明受益人拥有可供其指导的下属管理层级雇员，从而使其能够主要关注组织的总体目标和政策，而非企业的日常运营。证据表明，申请人从事广泛的运营活动，而看来其没有足够雇员从事这些活动。同样，申请人没有清晰可信地描述和记录受益人的日常执行职责。基于这些原因，申请人未能证明截至申请提交之日受益人将以高管身份行事。8 C.F.R. § 214.2(l)(3)(v)(C) 的法规仅允许拟设的美国机构在申请获批之日起一年内支持高管职位。USCIS 法规中没有允许延长这一年的规定。如果企业在一年后没有必要的员工配置以充分使受益人免于履行运营和行政任务，则申请人不符合延期资格。基于这些原因，上诉必须被驳回。

III. 结论

上诉必须被驳回，因为申请人未能证明其将在延期申请下以高管身份聘用受益人。

命令：上诉被驳回。

引用为 Matter of T-S-. LLC ID# 1176109 (AAO Apr. 19, 2018)